

中共北京市委办公厅 北京市人民政府办公厅
关于印发《北京市自然资源资产
产权制度改革方案》的通知

各区委、区政府，市委各部委办，市各国家机关，各国有企业，各人民团体，各高等院校：

经市委、市政府同意，现将《北京市自然资源资产产权制度改革方案》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共北京市委办公厅
北京市人民政府办公厅

2020年8月5日

北京市自然资源资产产权制度改革方案

自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度。为加快健全本市自然资源资产产权制度,进一步推动首都生态文明建设,根据《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见〉的通知》精神,结合本市实际,制定本方案。

一、总体要求

(一)指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,全面落实习近平生态文明思想,深入落实习近平总书记对北京重要讲话精神,认真贯彻党中央、国务院决策部署,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,以落实《北京城市总体规划(2016年—2035年)》为统领,以完善自然资源资产产权体系为重点,以落实产权主体为关键,以调查监测和确权登记为基础,积极改革创新,加强监督管理,着力促进自然资源集约利用、整体保护和系统修复,加快构建自然资源资产产权制度体系,为建设国际一流的和谐宜居之都提供基础支撑。

(二)基本原则

——坚持保护优先、集约利用。正确处理资源保护与开发利

用的关系,严守保护底线,严格用途管制,优化资源配置,提高利用效率,推动高质量发展。

——履行所有者职责、维护所有者权益。坚持主体明确、权能明晰、权责对等,处理好自然资源资产所有权与使用权的关系,平等保护各类自然资源资产产权主体合法权益。

——坚持市场配置、政府监管。以扩权赋能、激发活力为重心,发挥市场配置资源的决定性作用;加强政府监督管理,促进自然资源权利人合理利用资源。

——坚持首善标准、区域协作。围绕落实首都城市战略定位,统筹推进自然资源资产产权制度改革,提高自然资源资产管理水平,发挥示范作用;坚持京津冀协同发展,加强区域联动。

(三)总体目标。到2020年底,基本建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度。到2022年底,形成完善的法规政策体系、监督管理体系和技术支撑体系,自然资源资产产权制度全面运行,自然资源保护成效和开发利用效率显著提升,为维护首都生态安全和资源安全、促进经济社会全面协调可持续发展作出更大贡献。

二、主要任务

(四)健全自然资源资产产权体系。加快构建分类科学的自然资源资产产权体系。落实承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”,加强对流转过程的规范化管理。积极探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”,鼓励农村集体经济组织及成员盘活闲

置宅基地。积极探索集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”，创新国有林场产权实现形式，理顺林地和林木资源产权关系。推进建设用地地上、地表和地下分别设立使用权，促进空间合理开发利用。理顺取水权与地热水、矿泉水采矿权，水域滩涂养殖的权利与土地承包经营权之间的关系。完善采矿权退出与土地使用权收回的衔接机制。创新自然资源资产全民所有权和集体所有权的实现形式，按照全民所有自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资等相关政策细化完善本市工作措施并抓好落实。探索集体经营性建设用地使用权入股、联营模式，规范推进集体经营性建设用地交易市场建设，稳步推进利用集体土地建设租赁住房试点工作。

（五）明确自然资源资产产权主体和权责。在本市代理行使所有权的自然资源资产范围内，研究建立分级行使所有权的资源清单和监督管理制度，将部分自然资源保护利用权责归属区政府和市政府相关部门。完善全民所有自然资源资产收益管理制度，根据市、区自然资源资产管理事权，合理调整收益分配比例和支出结构，并加大对生态保护修复支持力度。推进农村集体所有的自然资源资产所有权确权，依法落实农村集体经济组织特别法人地位，增强其对集体所有自然资源资产的保护意识，提高管理和经营能力。保证各类市场主体依法平等使用自然资源资产、公开公平公正参与市场竞争，同等受到法律保护。

（六）开展自然资源统一调查监测评价。建立自然资源调查监测评价制度。依据国家统一的自然资源分类标准和技术体系，制

定本市自然资源调查地方标准和技术规范。统一组织实施自然资源调查,以第三次全国国土调查为基础适时开展自然资源基础调查,并结合自然资源专项调查,掌握重要自然资源的数量、质量、分布、权属、保护和开发利用状况。开展自然资源全覆盖动态遥感监测,提高监测频率和精度,对自然保护区核心区、永久基本农田、自然灾害易发区等区域进行重点监测。研究建立自然资源资产核算评价体系和核算规则,在实物量统计基础上,探索价值量核算,编制自然资源资产负债表。落实自然资源资产统计调查制度,建立本市统计调查工作体系。开展全民所有自然资源资产清查。建立统一权威的自然资源调查监测评价信息发布机制,实现数据共享。

(七)加快自然资源统一确权登记。坚持确权登记法治化,制定本市自然资源统一确权登记工作方案,重点推进各类自然保护区、森林、山岭、湿地、河流等重要生态空间确权登记,逐步实现自然资源确权登记全覆盖。清晰界定各类自然资源资产的产权主体,划清所有权、使用权边界。开展宅基地使用权确权工作,落实代征道路、绿化用地产权主体。健全登记信息管理基础平台,构建信息共享机制,提升公共服务能力和水平。

(八)强化自然资源整体保护。完善本市国土空间规划体系,健全规划实施管理机制,加强规划实施与产权制度、管理政策之间的衔接。划定并严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线。建立健全国土空间用途管制制度,严格执行用途管制

规则、产业准入政策和负面清单。加快构建自然保护地体系,建立统一的分级分类管理体系,健全自然保护地内自然资源资产特许经营权等制度。完善监控手段,积极预防、及时制止破坏自然资源资产行为。依法依规解决部分现有使用权、经营权合理退出问题。探索建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制。建立完善生态林、湿地、耕地等自然资源以及生态保护红线、生态涵养区等重点区域的生态保护补偿机制。完善保护成效评价考核机制。积极探索生态价值的实现途径,构建以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。

(九)促进自然资源资产集约开发利用。既要通过完善价格形成机制,扩大竞争性出让,发挥市场配置资源的决定性作用;又要通过总量和强度控制,更好发挥政府管控作用。深入推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革,扩大国有建设用地有偿使用范围,落实加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策。分区域、差别化引导矿业权设置,严控并逐步减少固体矿产开发利用总量,加快固体矿山退出,倡导矿山企业就地转型。完善地热资源开发利用管理体系,实施地热资源差别化供应,制定地热采矿权到期差别化处理政策。健全水资源开发利用制度,建立水资源统一配置、总量管控、分级监管制度。逐步退养以河湖水库为水源的养殖业。建立健全京津冀水生态环境联合防治综合协调机制。完善自然资源资产分等定级价格评估制度和价格审核制度,统筹建立政府公示价格体系,实现基准地价全覆盖。创新各类自然资源资产定价

机制,完善土地开发项目成本审核机制。完善自然资源资产开发利用标准体系,将自然资源资产开发利用和生态保护要求纳入自然资源出让合同。落实自然资源资产使用权转让、出租、抵押市场规则,明确受让人开发利用自然资源资产要求。推进自然资源资产交易平台和服务体系建设,建立统筹衔接工作机制,健全市场监测监管和调控机制,建立自然资源资产市场信用体系,探索增加生态产品交易种类。

(十)推动自然生态空间系统修复。坚持政府管控与产权激励并举,增强生态修复合力。编制实施国土空间生态修复规划,实施自然生态系统修复治理。统筹推进绿色廊道建设、百万亩造林、生态清洁小流域建设、土地资源整理、废弃矿山生态修复等工程。推进京津冀生态环境协同治理。做好留白增绿,完善城乡建设用地减量实施机制,统筹推进城市有机更新、环境综合整治、违法建设拆除等各项工作,探索老城有机更新模式,推动城市修补和生态修复。鼓励各类主体通过租赁、置换等方式扩大自然生态空间。建立健全依法建设占用耕地、林地和压覆矿产的占用补偿制度,严格占用条件,以生态产品产出能力和生态服务价值为基础完善测算方法,提高补偿标准。构建责任明确、途径畅通、技术规范、保障有力、赔偿到位、修复有效的生态环境损害赔偿机制,由责任人承担修复或赔偿责任;责任人灭失的,遵循属地管理原则,按照事权由属地政府组织开展修复工作。从保护所有者权益角度,完善自然资源资产损害赔偿制度。按照谁修复、谁受益原则,通过赋予一定

期限的自然资源资产使用权等政策措施,激励社会投资主体从事生态保护修复。

(十一)健全自然资源资产监管体系。发挥人大、行政、监察、司法、审计和社会监督作用,形成监管合力。市、区政府定期向本级人大常委会提交国有自然资源资产管理情况专项报告,依法接受监督。根据法律授权和代理行使自然资源资产所有权制度,建立自然资源资产管理考核评价制度,持续推进领导干部自然资源资产离任审计,落实党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度。完善自然资源资产产权信息公开制度,强化社会监督。充分利用大数据等现代信息技术,建立统一的自然资源三维时空数据库,提升监督管理效能。依托本市行政执法信息服务平台,完善自然资源行政执法与刑事司法无缝衔接机制,实现信息共享、案情通报、案件移送。加强自然资源督察,完善自然资源资产督察执法体制,加强督察执法队伍建设,严肃查处自然资源资产产权领域重大违法案件。

(十二)完善自然资源资产产权法规体系。根据国家法律法规、政策文件和自然资源资产产权制度改革进程,适时制定、修订、废止本市地方性法规、政府规章和规范性文件。建立健全协商、调解、仲裁、行政裁决、行政复议和诉讼等有机衔接、相互协调、多元化的自然资源资产产权纠纷解决机制,建立各级政府牵头、多部门配合的权属纠纷调处机制。全面落实公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼等法律制度,构建自然资源资产产权民事、行政、刑事案件

协同审判机制。

三、保障措施

(十三)强化组织领导。自然资源资产产权制度改革涉及重大利益调整,事关改革发展稳定全局,必须在党的集中统一领导下推行。各区各部门各单位要增强“四个意识”,加强对自然资源资产产权制度改革工作的组织领导,按照本方案和任务分工抓好工作落实。市规划自然资源委要牵头建立自然资源资产产权制度改革联席会议制度,组织市发展改革、财政、生态环境、水务、农业农村、园林绿化等部门协同推进各项工作。

(十四)积极改革创新。针对重要专项工作,争取承担国家试点任务。鼓励各区各部门各单位积极参与,主动探索实践,创新改革路径,及时总结提升,形成可复制、可推广的制度成果。

(十五)加强宣传引导。加强政策解读,系统阐述自然资源资产产权制度改革重大意义、基本思路和重点任务。利用世界地球日、全国土地日等重要纪念日,开展形式多样的宣传活动,营造良好氛围。